

*О. Олькіна-Дабіжа,*

асистент кафедри конституційного права Одеської національної юридичної академії

## **ДОСТРОКОВЕ ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ЯК ЕЛЕМЕНТ СТРИМУВАНЬ ТА ПРОТИВАГ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

„Державна влада в Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову”[1] - було проголошено в Декларації про державний суверенітет та розмежування гілок (галузей) влади було здійснено лише в Конституції України, прийнятій в 1996 році. Вона не тільки закріпила поділ влади як один із принципів конституційного ладу держави, а й здійснила перерозподіл повноважень між вищими владними інститутами шляхом наділення гілок влади самостійними повноваженнями та створила систему стримувань і противаг між суб'єктами владних відносин.

Однак практика застосування зазначених конституційних положень та функціонування трьох гілок влади виявили необхідність подальшого дослідження та вдосконалення системи «стримувань та противаг», а також окремих її елементів.

Метою статті є характеристика дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб як елемента системи стримувань і противаг в механізмі урівноваження, взаємовпливу та співробітництва між розподіленими гілками державної влади.

На сучасному етапі розвитку юридичної науки існує неоднозначність у ставленні вчених до принципу розподілу влади, а отже, й до системи стримувань і противаг.

Можна виділити три підходи:

- організаційно-правовий, що обґрунтовує необхідність та перспективу розподілу влади;
- соціологічний - стверджує, що вся влада повинна належати народу;
- підхід, при якому присутні одночасно і влада народу, і розподіл влади [2, С. 127].

Представниками першого підходу була розвинута ідея розподілу влади в епоху буржуазних революцій на противагу абсолютизму та закріплена в сучасних конституційних актах.

На думку Монтеस्क'є, зміна змісту влади повинна відбуватися у бік збільшення політичної ролі суспільства за рахунок створення представницьких органів влади і кардинального обмеження владних повноважень монарха. Такий перерозподіл владних функцій дасть змогу знайти необхідний баланс влади, який дозволить досягти стану відносної гармонії суспільних зв'язків, формально-правової рівності і справедливої організації публічно-владних стосунків,

побудованих на принципі примату громадянської свободи. Первинність цього принципу обґрунтовувалася потребою людини в безпеці. Власне кажучи, саме забезпечення безпеки людей стало основною причиною появи держави, яка виникла як спосіб організації суспільства в умовах постійного протистояння особистих інтересів, що утримує його від хаосу і розпаду.

Монтеск'є розрізняв три влади: законодавчу, виконавчу у відносинах, що регулюються міжнародним правом, та виконавчу у відносинах, що регулюються цивільним правом.

Таку термінологію Монтеск'є використовує тільки один раз, а потім замінює її на більш просту. В першому варіанті чітко простежується вплив Дж. Локка, розрізнявшего окрім законодавчої, федеративну та виконавчу владу. Однак класифікація Монтеск'є відрізняється від класифікації Локка, так як виконавчу владу у відносинах, що регулюються цивільним правом, Монтеск'є ототожнював з судовою, а ту владу, що відповідає федеративній владі та прерогативі Локка, називав просто виконавчою [3, С. 41].

Так сформувалась концепція розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову. Ці влади повинні бути розділені між різними органами, які, будучи незалежними одна від одної, але пов'язані між собою внутрішньою взаємозалежністю ввірених їм функцій, і, таким чином, повинні стримувати одна одну [4, С. 24].

Концепція Монтеск'є була заснована на двох принципах:

- 1) самостійності та незалежності влад;
- 2) рівноваги і взаємодії законодавчої, виконавчої і судової влади.

На його думку, для забезпечення свободи недостатньо одного поділу властей між декількома органами. Необхідно, аби ці органи перебували у взаємній рівновазі, тобто щоб жоден з них не міг отримати переваги над іншими, щоб кожен з них мав гарантії від зазіхань на його самостійність з боку іншого. Основою для впровадження теорії розподілу влад в життя повинен служити так званий «принцип стримувань і противаг», який робить цю доктрину універсальним засобом організації державної влади. Для того, щоб залишатися незалежними одна від одної, влади повинні мати можливість взаємодіяти та впливати одна на одну. Інакше кажучи, для того, щоб влади були дійсно розділені, вони не мають бути абсолютно відособлені одна від одної, тому що в цьому випадку зникає можливість взаємного впливу, який складає основу будь-якої влади. Цей принцип дозволяє з одного боку запобігти можливому владному свавіллю органів влади, а з іншої – зберегти єдність державної влади.

Потреба в постійній взаємодії різних державних органів тягне за собою неможливість доведення до кінця реалізації принципу поділу влади. Адже повне відділення одне від одного окремих гілок державної влади призведе до того, що, опинившись в ізоляції, вони будуть

працювати безуспішно, хоча, можливо, й нормально [5]. Втім засновники концепції розподілу влади зовсім не виступали за повне відділення органів державної влади один від одного і не абсолютизувати самостійність органів.

«Що ж нам все-таки придумати, щоб на практиці забезпечити необхідне розділення законодавчої, виконавчої і судової влади, записане в конституції? Єдина відповідь, яку можна дати: необхідно створити таку внутрішню структуру правління, щоб її складові частки самі стали засобом, який утримує кожен з них на відведеному місці»[6, С. 346] - писали автори Конституції США 1787 року.

Серед загальних обмежень протидії свавілля органів влади по відношенню до суспільства, найбільш суттєвими О. Гамільтон, Дж. Медісон та Дж. Джей вважали наступні:

1. Мірилом державної влади повинна бути якість життя громадян, безпека їх власності та особиста свобода.
2. При формуванні державних органів і визначенні меж їх компетенції необхідно враховувати недоліки людської натури: «честолюбству повинне протистояти честолюбство. Будь люди янголами, ні в якому правлінні не було б потреби».
3. Особисті інтереси чиновника мають бути пов'язані з інтересами суспільства: «необхідно розділяти і розставляти посади так, щоб кожна особа, що займає їх, могла наглядати над іншим, щоб особистий інтерес кожного чиновника служив охороною суспільних прав» [6, С.347].

Крім того, формування органів влади і призначення на посаду має здійснюватись незалежно від впливу сторонніх сил і контролюватися народом: «щоб закласти міцний фундамент під інститут розділених властей необхідно, щоб кожна влада володіла власною волею і, відповідно будувалася на тій основі, що її посадові особи мають якомога менше відношення до призначення посадових осіб на службі іншої влади. Для дотримання даного принципу необхідно, аби всі призначення на вищі посади в виконавчих, законодавчих і судових органах виходили з першоджерела влади – від народу і не перетиналися» [6, С. 347].

Представники другого підходу акцентують увагу на забезпеченні єдності розділених влад.

На єдність державної влади вказував ще відомий російський філософ А. Ільїн. Розмірковуючи про основні аксіоми влади, він стверджував, що «державна влада в межах кожного політичного союзу повинна бути єдиною. Єдність державної влади слід розуміти в сенсі єдиного організованого волевиявлення... В кожному політичному союзі державна влада, незважаючи на свої розгалуження, за своєю сутністю єдина; наявність двох державних влад

свідчить про наявність двох політичних союзів. Тому держава, всередині якої виникли дві влади, стоїть перед громадянською війною і внутрішнім розпадом» [7, С. 37].

З цього приводу вчений А. Рябов, зокрема, вказував, що «влада за своєю природою єдина. Якщо навіть уявити, що її «відсіки» діють самотійно, незалежно один від одного, асинхронно переслідуючи різні цілі, то результатом такого розвитку подій стане не доктринерська реалізація теоретичного принципу, а повний розпад влади, хаос, анархія» [8, С. 284].

Розподіл влади - це не застиглий стан відокремлених структур, а працюючий, дійовий механізм, який досягає певного рівня єдності у складному процесі погодження і спеціальних правових процедур (передбачених, зокрема, і на випадок конфлікту в суспільстві).

Ж. Муньє зауважував, що якщо три гілки влади врівноважують одна одну, а не знаходяться в постійній боротьбі, то тоді ми маємо вільне правління [9, С. 98]

Згадаємо позицію Руссо по проблемі трактування розподілу влади як особливого прояву єдиної державної влади: «політики, не будучи в змозі розділити суверенітет в його змісті, розділяють суверенітет в його проявах. Вони розділяють його на силу і на волю, на владу законодавчу і на владу виконавчу; на право встановлювати податки, здійснювати правосуддя, вести війну; вони то змішують усі ці частини, то відділяють їх одну від другої; вони роблять з суверена якусь фантастичну істоту, складену із частин, взятих з різних місць. Це схоже на те, що було б як би людину зробили з декількох тіл, з яких у одного були б тільки очі, у другого – руки, у третього – ноги і більш нічого. Говорять, японські фокусники на очах у глядачів розсікають на частини дитину, кидають у повітря один за одним всі її члени – і дитина падає на землю знов живою і цілою. Такі, приблизно, прийоми і наших політиків: розчленив Суспільний організм за допомогою ярмаркового фокуса, вони, потім, не знають як знов його зібрати з кусків. Помилка ця виникає тому, що вони не мають точного уявлення про верховну владу і прийняли за її частини лише її прояви» [10, С. 218-219].

Руссо пропонував розподілити функції керування між різними органами, що має кожний свою самотійну, незалежну від інших сферу.

Представники третього, найбільш розповсюдженого та повного, підходу стверджують, що державна влада єдина і належить народу, але здійснення її функцій розподіляється між державними органами.

Р. Папаян звертав увагу на те, що ідея трьох напрямів діяльності з тим розмежуванням функцій держави, яке можна бачити й у наш час, ясно позначена у Біблії в трьох постулатах: «Господь – суддя наш, Господь – законодавець наш, Господь – цар наш» (Ісайя 33. 22). На думку вченого, ці постулати фіксують потрійний характер влади, позначаючи її функції –

законодавчу, судову і виконавчу, і, водночас, підкреслюють те єдине, що об'єднує три гілки влади - їх божественну природу [11, С. 190].

Л. Дюгі писав: «Ми говоримо: національна воля може бути представлена багатьма органами. Навіть набагато краще, якщо вона представлена багатьма органами, а не одним, так як ці органи взаємно будуть обмежувати та врівноважувати одна одну. Але якщо і існує багато органів представництва, суверенітет не може бути розділений на окремі елементи, і не можна під іменем влади наділяти кожний з цих органів частковим елементом суверенітету, що залишається, незважаючи на цей поділ, єдиним та неподільним. ... Коли існує декілька органів представництва, вони неминуче співробітничать в будь-якій спільній діяльності держави; але їх спосіб участі відрізняється; це являється нормою для конституції будь-якої країни, і то, що називають неточно розділенням влад, насправді є різниця в співпраці різних органів в спільній діяльності держави» [12, С. 456-457].

М. Коркунов, який досліджував на рубежі XIX і XX ст. проблеми розподілу влади, стверджував, що немає ні одної держави, де б законодавство, виконання та суд були строго відокремлені одне від одного, а завдання поділу влади він бачив у взаємному стримуванні її гілок [13, С. 223].

Як зазначав М. Драгоманов, розподіл влад - це насправді не що інше, як поділ праці між органами державної влади [14, С.59]. Але при цьому обов'язковою є одна умова: влада не може зосереджуватися в руках однієї особи або органу, інакше стануть неможливими взаємоконтроль, стримування, протидія і, як наслідок, - розподіл влади і правова держава.

Можна зробити висновок, що самостійність кожної з гілок влади забезпечується єдністю функціонального змісту кожної з них, тобто реалізацією лише її властивої функції державної влади. Самостійність тісно пов'язана з балансом влад, що полягає у динамічній рівності та рівнозначності гілок влади, у відсутності між ними відносин субординації, з тим, щоб жодна з них не могла підвестись над іншими. Необхідно підкреслити, що «юридична рівність законодавчої, виконавчої та судової влад пояснюється в межах теорії розподілу влад тим, що державні органи не є носіями влади, а лише повноважень, тому ні один з них не може бути виразником волі народу як її єдиного джерела. Виразником такої волі вони можуть бути всі разом і в рівній мірі в межах закону»[15, С. 287].

У такому розумінні "розподіл влади" є простим поділом праці в державному механізмі з метою спрощення виконання державних функцій та ефективного контролю. Розподіляється не влада, а механізм її здійснення. Він структурується за функціональною та інституційною ознаками.

Таким чином, без постійної взаємодії система державних органів не зможе функціонувати як єдине ціле, як система. Тому принцип поділу влади на практиці і в теорії доповнюють іншими принципами. Наприклад, у Конституції Португалії 1976 р. (ч. 1 ст. 111) говориться про принцип поділу і взаємозалежності гілок влади [16, С. 781], а у Конституції Казахстану 1995 р. (ч. 4 ст. 3) - про єдність державної влади, що здійснюється у відповідності з принципом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову гілки і на основі взаємодії їх між собою з використанням системи стримувань та противаг [17, С. 198].

Система «стримувань і противаг» допускає конкуренцію різних органів влади, наявність засобів для їх взаємного стримування і підтримування відносної рівноваги сил. «Стримування» і «противаги», з одного боку, сприяють співробітництву і взаємному пристосуванню органів влади, а з іншого боку - створюють потенціал для конфліктів, які найчастіше вирішуються шляхом переговорів, угод і компромісів.

Варто погодитись з Л. Силенко в тому, що практична реалізація ідеї стримувань і противаг пов'язується з необхідністю не тільки запобігти надмірній концентрації влади, а й забезпечити стабільність і сталість в діяльності державних інститутів, слугувати кращій їх організації та злагодженості, подолання можливого протистояння та конфронтації всередині державного механізму [18, С. 3].

Конституційний Суд України в одному зі своїх Рішень підкреслив, що органи законодавчої, виконавчої і судової влади України «взаємодіють між собою на підставі конституційно закріпленої системи стримувань і противаг» [19].

Отож, під системою стримувань і противаг, Н. Жук розуміє, сукупність техніко-юридичних засобів (техніко-правових інститутів), дія яких забезпечує урівноваження, взаємостримування, переборення протиріч та взаємне співробітництво між гілками державної влади.

Основними ознаками побудови і дії системи стримувань і противаг є функціональна спрямованість, поєднання стабільності і динамічності, об'єктивний характер, відповідність суспільним потребам, інституціоналізм, цілісність, узгодженість, самодостатність, саморегуляція.

Система стримувань і противаг складається з відповідних інститутів, які закріплюють техніко-правові засоби взаємного впливу гілок влади. Ці інститути є самостійними структурними або функціональними елементами державної влади, оформленими у правовому або організаційному відношенні і спрямованими на забезпечення функціонування системи стримувань і противаг між гілками влади на користь удосконалення відносин між ними. Їх основними ознаками є відокремленість і можливість самостійного застосування, і, разом із тим,

єдність із іншими елементами системи стримувань і противаг, наявність стійких зв'язків із демократичними принципами [20, С. 9, 52].

Загальними елементами системи стримувань і противаг, які існують у сучасній теорії та практиці конституційного права, Л. Силенко називає: різні терміни функціонування державних органів влади (Австралія, Ірландія, Нідерланди, США, Україна, Франція, ФРН); різні засоби формування гілок влади (Росія, США, Україна, Фінляндія, Франція); право вето - законодавче (парламентське) вето, відкладальне, “кишенькове” вето президента; інтерпеляція - запити депутатів (США, Україна), створення контрольних і слідчих комісій (Італія, США, Україна); інвеститура (вотум довіри) - при формуванні уряду повинен одержати довіру у парламенту (Італія); бікамералізм - двопалатна побудова парламенту (Австрія, Бельгія, Канада, Нідерланди); право промугляції (США, Україна); контрасигнування (Іспанія, Італія, Україна); колегіальний характер уряду (в усіх державах); порядок взаємовідносин між урядовою партією і опозицією; конституційно-правова відповідальність вищих державних органів та посадових осіб в формі дострокового припинення їх повноважень [18, С. 11-12].

Дострокове припинення повноважень вищих посадових осіб є відокремленим інститутом, який самостійно застосовується в разі притягнення посадових осіб до конституційно-правової відповідальності та в інших випадках, в разі необхідності підтримання стабільності та ефективності діяльності державних органів.

Проект Конституції України, винесений Верховною Радою на всенародне обговорення 1 липня 1992 року передбачав, що рішення про проведення всеукраїнського референдуму про дострокове припинення повноважень Президента приймається:

- якщо цього вимагають не менше 2 мільйонів виборців - Національними Зборами більшістю голосів від встановленого Конституцією складу кожної палати;
- за ініціативою Національних Зборів - не менше ніж двома третинами голосів від встановленого Конституцією складу кожної палати.

Якщо за наслідками референдуму, проведеного за ініціативою Національних Зборів, народ України висловить довіру Президенту, Національні Збори можуть бути розпущені Президентом у двотижневий термін після офіційного оголошення наслідків референдуму [21].

Таким чином, в проекті Конституції України встановлювалось взаємне стримування Національних Зборів та Президента України від необґрунтованого застосування інституту дострокового припинення повноважень в формі дострокового припинення повноважень, яке застосовувалось на засадах справедливості та демократичності.

І. Граф та Д. Жаромських, на перше місце серед механізмів, які дають змогу законодавчій владі впливати на діяльність виконавчої влади, висувають вотум недовіри уряду та затвердження парламентом Державного бюджету України.

Вони зазначають, що механізм вотуму недовіри може діяти у двох формах:

- а) шляхом прийняття резолюції осудження (активна форма);
- б) шляхом відмови в довірі урядові (пасивна форма) [22, С. 94].

Відмінність між цими двома формами полягає в тому, що резолюція – це завжди результат ініціативи самого парламенту, тоді як постанова питання про довіру ініціюється урядом. Наслідком винесення парламентом вотуму недовіри урядові може бути чи його обов'язкова відставка (як це передбачено, наприклад, конституціями Франції та Іспанії), чи рішення про відставку уряду передається на розгляд глави держави (Великобританія). Хоча в деяких конституціях закріплений такий специфічний наслідок винесення вотуму недовіри урядові, як розпуск самого парламенту. Зокрема, подібна норма міститься в статті 106 Конституції Білорусі, де сказано, що у випадку відмови в довірі урядові президент повноважний у десятиденний термін прийняти рішення про відставку уряду чи розпуск Палати представників і призначення нових виборів [23, С. 79-80].

Отже, дострокове припинення повноважень є найефективнішим, і, водночас, найрадикальнішим засобом впливу на діяльність парламенту, уряду та Президента.

Фактичними підставами дострокового припинення повноважень є такі дії як складення повноважень за особистою заявою, відставка, припинення громадянства або виїзд на постійне проживання за межі України, порушення присяги чи законодавства України, невиконання вимог щодо несумісності; а також події (смерть, неможливість виконувати повноваження за станом здоров'я).

Тобто, дострокове припинення повноважень може бути наслідком як правомірних, так і протиправних дій. Якщо протиправні дії спричинили дострокове припинення повноважень, то воно є формою конституційно-правової відповідальності. Однак, можна погодитись з точною зору А. Єзерова, що розпуск Верховної Ради України в 2007 році став продовженням конфлікту навколо ухвалення Закону України „Про Кабінет Міністрів України” [24, С. 144], який вийшов за межі правового поля та негативно вплинув на функціонування державного механізму.

Проаналізувавши підстави дострокового припинення повноважень Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України можна зробити висновок, що законодавець їх уніфікує та ставить цих посадових осіб у рівне становище в межах системи стримувань та противаг, що забезпечує ефективність діяльності державної влади.

Таким чином, інститут дострокового припинення повноважень є невід'ємним елементом системи стримувань і противаг, а також засобом реагування на порушення конституційного



законодавства, вирішення конституційних конфліктів, та включає в себе:

- а) дострокове припинення повноважень (імпічмент) президента (Бразилія, Італія, Росія, США, Україна), суддів та інших посадових осіб (Японія),
- б) вотум недовіри висловлений уряду парламентом (Італія, Україна, Фінляндія, Франція),
- в) достроковий розпуск парламенту Президентом.

**Ключові слова:** розподіл влад, єдність влади, система стримувань та противаг, дострокове припинення повноважень посадових осіб.

В статті розглядаються проблеми розподілу та забезпечення єдності державної влади. Визначається місце дострокового припинення повноважень посадових осіб як елемента системи стримувань та противаг державної влади в механізмі урівноваження, взаємостимування, переборення протиріч та взаємного співробітництва між гілками державної влади.

The problem of the division of power and its unity is discussing in the article. The role of pre-term termination of officers as part of the system of checks and balances of state power, overcoming of contradictions and cooperation between the branches of state power are also considered.

### **Література:**

1. Декларація про державний суверенітет від 16 липня 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. - № 31. - Ст. 429.
2. Игнатов В., Белолипецкий В. Профессиональная культура и профессионализм государственной службы. Контекст истории и современность. - Ростов н/Д., 2000. – С. 127.
3. Косов Р.В. Пределы власти (история возникновения, содержание и практика реализации доктрины разделения властей). Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2005. – С. 41.
4. Тосунян Г.А. Викулин А.Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. М.: Дело, 2000. - С. 24.
5. Автономов А.С. Избирательная власть // [http://www.democracy.ru/library/articles/election\\_authority/page4.html](http://www.democracy.ru/library/articles/election_authority/page4.html)
6. Федералист. Политическое эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея: Пер. с англ. М.: Изд-во «Весь Мир». - 2000. - С. 346, 347.
7. Силенко Л. М. Система “стримань і противаг” та закріплення її складових в Конституції України // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 1998. - № 3. – С. 37.

8. Селівон М. Конституційний принцип розподілу влад у контексті однойменної теорії // Вісник УАДУ. - 2003. - №2. – С. 284.
9. Mounier J.J. Adolphe ou principes elementaires de politique et les resultats les plus criels de l'experience. London, 1795. – p. 98-99.
10. Руссо Жан-Жак. Об общественном договоре. Трактаты-М.: КАНОН-Пресс, 1998.- С.218-219.
11. Папаян Р.А. Христианские корни современного права. - М.: Изд-во НОРМА, 2002. - С.190.
12. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М. - 1908. - С. 456-457.
13. Коркунов Н.М. Указ и закон. СПб., 1894. - С. 223.
14. Драгоманов М. Политические сочинения в двух томах. Т.2.- Париж,1902.- С.59.
15. Селівон М. Конституційний принцип розподілу влад у контексті однойменної теорії // Вісник УАДУ. - 2003. - №2. – С. 287.
16. Конституция государств Европы. - Т. 2. - М., 2001. - С. 781.
17. Конституция Республики Казахстан//Вестник Межпарламентской Ассамблеи.- 1996.-N 1.- С.198.
18. Силенко Л.М. Конституційні основи системи стримувань і противаг як засіб організації та функціонування державної влади в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук/; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. — К., 2000. — С. 3, 11-12.
19. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України Постанови Верховної Ради України від 1 жовтня 1996 року „Про тлумачення статті 98 Конституції України” (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України) від 11 липня 1997 року № 3-зп // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997-2001. Книга 1. – К., Юрінком Інтер, 2001. – С. 31.
20. Жук Н.А. Стимування і протидія в системі поділу влади в Україні (загальнотеоретичні проблеми): Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01/ Н.А. Жук; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. — Х., 2006. – С. 49.
21. Про проект нової Конституції України: Постанова Верховної Ради України від 1 липня 1992 року // Відомості Верховної Ради. – 1992. - N 37. Ст.550.
22. Граф И.В., Жаромских Д.Г. Конституционное право зарубежных стран.- Томск, 2000.- С. 94.
23. Бабенко К. Конституційно-правові механізми збалансування влади в процесі взаємодії уряду і парламенту // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. - №3. – С. 79-80.
24. Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні: Монографія. – Одеса: Юридична література, 2008. – С. 144.